



## **Eje Temático: 1. Ordenamiento Territorial y Políticas Públicas**

### **POLÍTICAS DE SUELO, VALORIZACIÓN DIFERENCIAL DEL SUELO Y EXPANSIÓN URBANA EN ÁREAS DE VULNERABILIDAD SOCIAL. EL CASO DE LA REGIÓN DEL GRAN LA PLATA**

**Pérez, Valeria Irina; Frediani, Julieta Constanza; Sánchez, María Beatriz.**

Laboratorio de Planificación y Gestión Estratégica (LPG/E), Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de La Plata.

E-mail: [vale\\_perez10@hotmail.com](mailto:vale_perez10@hotmail.com)

## **INTRODUCCIÓN**

En las últimas décadas, se ha percibido un creciente debate en torno la preocupación en relación a la transformación de dos tipos de ciudades: de la ciudad compacta a un nuevo tipo de ciudad más dispersa y fragmentada como consecuencia de los procesos de suburbanización recientes (Monclús, 1997). En consecuencia, se pone en relevancia el lugar que ocupa la gestión urbana por los efectos de dicha ciudad dispersa en la calidad de vida y en el medio ambiente en general, generando áreas de vulnerabilidad social.

La discusión sobre estas temáticas se hace necesaria cuando se observan las nuevas transformaciones urbanas que desencadenan nuevas modalidades de expansión, donde la suburbanización, la segregación residencial y la fragmentación de la estructura urbana, aparecen como rasgos perceptibles de una nueva geografía urbana (De Mattos, 2002). En estas nuevas tendencias y fenómenos en las ciudades tienen decisiva incidencia los cambios en la gestión urbana, reflejadas en una disminución de la intervención pública, permitiendo que el capital privado a través de la plusvalía urbana, se ubicara como el protagonista central del desarrollo urbano.

En este contexto, a medida que avanza el proceso de globalización y la intervención del Estado va desapareciendo, se hace imprescindible que el control de la expansión territorial ocupe un lugar cada vez más importante en la discusión sobre la regulación del uso de la tierra urbana entre los académicos y los formuladores de políticas urbanas (Lungu, 2002).

Por otro lado, la operación del mercado del suelo en las ciudades latinoamericanas tiene rasgos muy particulares que se plasman en su organización socio-espacial, a diferencia de otras ciudades capitalistas. Esto se debe a sus condiciones sociales, políticas y económicas consecuencia del proceso de acumulación propio de las ciudades latinoamericanas, caracterizado por bajos salarios, grandes contrastes en las situaciones socio-económicas de la

población, acelerado crecimiento urbano, baja intervención estatal y acentuada heterogeneidad en la producción del espacio construido (Jaramillo, 1999).

Pasando a la región que nos convoca, en el Gran La Plata, se produjo en las últimas décadas una notoria ocupación de áreas periféricas, las que se encuentran entre áreas urbanas y no urbanas, todo esto acompañado por el consecuente cambio en los usos del suelo. Esta situación generó una agravante revalorización del suelo, una gran especulación por parte del sector inmobiliario, lo que generó un marcado contraste en los precios del suelo entre diversas zonas en el interior y en las periferias de las ciudades (Frediani et al., 2012). En estas circunstancias, la valorización diferencial del suelo urbano producto de la especulación urbanística genera fenómenos de segregación social, expulsando a los sectores sociales de bajos recursos hacia áreas anegables, expuestos así una situación de vulnerabilidad ya que, en definitiva, el funcionamiento del mercado de tierras y las condiciones socio-económicas de la población que ocupan el territorio son las que definen sus posibilidades de acceder a vivir en una determinada área.

Ante este escenario, no es ilógico hacer alusión a los bajos niveles de efectividad de las políticas públicas en el plano local, particularmente en relación a un grupo de políticas que tienen aún menor visibilidad en dicho plano: las políticas de suelo. Esto conlleva consecuencias importantes sobre los niveles de vulnerabilidad global de los sistemas sociales, en particular debilitando la capacidad de respuesta de la población de más bajos recursos ante la emergencia de catástrofes ambientales. En ese sentido, la vulnerabilidad social y riesgo ambiental se relacionan a partir de la consideración de la distribución social del riesgo. (Merlinsky, 2006). En la Región del Gran La Plata, el proceso de expansión urbana se ha caracterizado en los últimos años por un crecimiento urbano con insuficiente intervención del Estado para regular un mercado inmobiliario (Frediani, 2012). En las periferias del Gran La Plata se observan diversos sectores sociales en situación de ilegalidad asentados en zonas de riesgo hídrico y en cercanía de basurales o industrias.

Ante la situación descrita anteriormente, se considera fundamental indagar en instrumentos que puedan ser efectivos en el área de estudio y permitan ampliar los recursos de las instituciones que gestionan el territorio en cuestión; sumando instrumentos de captación de incrementos de la valorización inmobiliaria así también como la reutilización de tierras vacantes realizada a través de políticas adecuadas, entre otros. Esto permitiría contribuir tanto a la recuperación de la calidad urbana-ambiental como a la revitalización social y económica de las áreas intervenidas (Frediani, 2014). Se hace indispensable ante este escenario analizar estrategias y lineamientos para emprender una gestión urbana con efectos de lograr una realidad sustentable.

## **OBJETIVO**

En este contexto, el objetivo general que propone esta investigación consiste en contribuir al conocimiento teórico-empírico de las políticas públicas, su incidencia en la valorización

diferencial del suelo, y su relación con el proceso de expansión urbana hacia áreas de vulnerabilidad social en el Gran La Plata.

**Objetivos específicos:**

- Analizar el rol que desempeña el Estado mediante sus intervenciones directas e indirectas en la valorización diferencial del suelo en el Gran La Plata.
- Indagar en mecanismos de compensación o recuperación de plusvalías inmobiliarias, existentes y/o con posibilidades de aplicar en el Gran La Plata, entendidos como herramienta de gestión territorial y desarrollo urbano.
- Evaluar la relación entre la configuración territorial actual de las periferias del Gran La Plata y las intervenciones realizadas por el Estado.
- Elaborar criterios y estrategias que contribuyan al ordenamiento territorial de las periferias urbanas, en particular contemplando la potencialidad de las tierras vacantes para disminuir y/o revertir los procesos expansión urbana sobre áreas de vulnerabilidad social en estas áreas del Gran La Plata.

La pregunta-problema que plantea la investigación es: ¿Qué políticas de suelo acentúan la expansión urbana sobre áreas de vulnerabilidad social? La hipótesis de trabajo plantea que ciertas políticas públicas implementadas en la Región del Gran La Plata en las últimas dos décadas han acentuado, directa o indirectamente, una configuración territorial desigual en la que se refleja la expansión urbana hacia áreas de vulnerabilidad social.

## **METODOLOGÍA**

### **ETAPA I: Construcción de marco conceptual y metodológico**

Fase 1. Recopilación de materiales y antecedentes.

Actividad 1. Recopilación y análisis de material sobre estudios relacionados con la temática.

Actividad 2. Recopilación de material teórico sobre la temática.

Fase 2. Delimitación del objeto de estudio.

Actividad 1. Desarrollo, revisión y formulación definitiva de los objetivos y las hipótesis de trabajo. Identificación y análisis de las variables de las hipótesis.

Actividad 2. Definición del marco teórico-conceptual definitivo.

Actividad 3. Definición de los métodos a utilizar.

### **ETAPA II. Análisis de casos. Estudio de campo.**

Fase 3. Relevamiento de la información. Información secundaria: planes, legislación, antecedentes, censos, documentos públicos, planos y mapas.

Actividad 1. Sistematización y procesamiento de datos. Se ordenará, jerarquizará y clasificará la información obtenida.

Actividad 2. Reconocer intervenciones en la estructura territorial (movilidad y transporte, la cobertura de servicios básicos, riesgo ambiental y normativa municipal) y su repercusión en la valorización diferencial del suelo.

Actividad 3. Caracterización de la expansión urbana en las periferias de la Región del Gran La Plata e identificación y análisis de las áreas de vulnerabilidad social al interior del área de estudio.

Fase 4. Análisis de políticas de suelo y su relación con la valorización diferencial del suelo.

Actividad 1. Caracterización de las políticas de suelo desde el 2000 a la actualidad.

Actividad 2. Evaluar los cambios en la valorización diferencial del suelo en el mismo recorte temporal y la relación con la localización de la población en áreas de vulnerabilidad social.

Actividad 3. Elaborar cartografías temáticas con los datos en Sistemas de Información Geográfica (SIG).

Fase 5. Selección y análisis de casos particulares y entrevistas a actores involucrados.

Actividad 1. Relevamiento de la información. Información primaria: Visitas al terreno y entrevistas a informantes calificados (funcionarios municipales y provinciales del área del planeamiento urbano-territorial, académicos e investigadores en la temática, referentes del sector inmobiliario, habitantes residentes en áreas de vulnerabilidad social, etc.)

Actividad 2. Procesamiento cartográfico y/o digital de la información. Elaboración de cartografía temática a partir de los resultados obtenidos a partir de la utilización de una Sistema de Información Geográfica (SIG).

### **ETAPA III. Elaboración de lineamientos y estrategias que contribuyan al ordenamiento territorial de las periferias urbanas.**

Fase 6. Indagar en mecanismos de compensación o recuperación de plusvalías inmobiliarias, como herramientas de planificación y gestión.

Actividad 1. Analizar información sobre la temática y recopilar los mecanismos de compensación de plusvalías inmobiliarias de casos que hayan sido efectivos. Identificar mecanismos existentes en el Gran La Plata.

Actividad 2. Evaluar cuáles mecanismos podrían funcionar como herramientas de planificación y gestión para revertir o disminuir la expansión urbana hacia áreas de vulnerabilidad social.

Fase 7. Elaborar estrategias y lineamientos de suelo para la incorporación de la tierra vacantes al mercado de tierras del Gran La Plata.

Actividad 1. Evaluación de las posibilidades para incorporar la tierra vacante al mercado de tierras del Gran La Plata con el objetivo de disminuir la expansión urbana hacia áreas de vulnerabilidad social.

Actividad 2. Formulación y elaboración de estrategias y lineamientos de suelo que permitan la incorporación de la tierra vacante en el mercado de Gran La Plata.

Fase 8. Contrastación de las hipótesis de trabajo. Elaboración de conclusiones finales y Redacción del Informe final.

Actividad 1. Confirmación o modificación de la hipótesis de trabajo con su respectiva justificación.

Actividad 2. Elaboración de las conclusiones finales de la investigación.

Actividad 3. Redacción del informe final de la beca de investigación.

## RESULTADOS

1. Por un lado, este trabajo está inserta en un proyecto más extenso que investiga sobre la Región Capital (RC)<sup>1</sup> y que viene desarrollándose desde el año 2014 en el Laboratorio de Planificación y Gestión Estratégica (LPG/E), UNLP. El proyecto de investigación mencionado consta de diferentes fases para su desarrollo<sup>2</sup>. La fase 6 es la que este trabajo presentado en la Bienal pretende complementar. A su vez, se nutre de los productos obtenidos en las fases anteriores de diagnóstico del proyecto general.
2. Por otro lado, este trabajo pretende mostrar a otros interlocutores de la comunidad científica la primera etapa de la investigación que se está realizando en el marco de las becas de la Universidad Nacional de La Plata. Para esto, como decía Juan Samaja, la validación expositiva en esta etapa inicial de la investigación, es de suma importancia para poder orientar las actividades posteriores (Samaja, 2012). Es fundamental poner en discusión las hipótesis en contraste con otras adversarias así como también sumar interpretaciones del mismo problema teniendo en cuenta los objetivos de este trabajo. Todo esto sería de gran utilidad para revisar y ajustar aspectos teórico-metodológicos planteados en el plan de trabajo original así también como informar sobre el proceso de la investigación y de los resultados que se vienen obteniendo.

Palabras clave: políticas de suelo - valorización diferencial del suelo - vulnerabilidad social

## Referencias bibliográficas

ARDITI, C.; CARRASCO, G.; JIRÓN, P.; SEPÚLVEDA, R. (2003). "Gestión de Suelo Urbano, Elementos para una discusión Instituto de la Vivienda". Fac. de Arquitectura y Urbanismo, Univ. de Chile, Santiago de Chile. Publicado por Artusi, J. en: 16:34.

CARUT, C. "Los precios de la tierra y sus problemáticas en la periferia de la Ciudad de La Plata". En: Anales Linta '99. Comisión de Investigaciones Científicas (CIC). La Plata, 2000.

---

<sup>1</sup> Tema: Formulación de Lineamientos Estratégicos e Ideas Proyecto Para La Región Capital y Sistema de Indicadores de Desarrollo Sostenible Urbano-Territorial. Director: Dr. Arq. Fernando Alfredo Tauber. Co-director: Arq. Esp. María Beatriz Sánchez. Sede: Laboratorio de Planificación y Gestión Estratégica (LPGE), Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de La Plata. Código de identificación del proyecto: 11/U146.

<sup>2</sup> Fases del Desarrollo del Proyecto de Investigación en el que se inserta este trabajo:

F1- Recopilación-sistematización-análisis de antecedentes sobre la Región Capital (RC).

F2- Relevamiento- análisis de antecedentes de planes estratégicos.

F3- Diagnóstico (FODA) a partir de la Encuestas a Informantes Calificados (EIC).

F4- Formulación del diagnóstico (FODA), sobre la RC.

F5- Lineamientos propositivos-árbol estratégico-EIC.

F6- Formulación de lineamientos estratégicos e ideas-proyectos para el desarrollo regional sostenible.

F7- Sistema de indicadores de sostenibilidad regional.

F8- Transferencia de resultados.

CLICHEVSKY, Nora. Informalidad y segregación urbana en América Latina. Santiago de Chile. CEPAL, 2003.

CLICHEVSKY, Nora. La captación de plusvalías urbanas en la Argentina: ¿futuro instrumento de equidad social?. Linconl Institute of Land Policy, 2001.

CLICHEVSKY, Nora. Pobreza y Acceso al Suelo Urbano. Algunas Interrogantes sobre las Políticas de Regularización en América Latina. Santiago de Chile. CEPAL, 2001.

CLICHEVSKY, Nora. Pobreza y políticas urbano-ambientales en la Argentina. Santiago de Chile. CEPAL-ECLAC, 2001.

DE MATTOS, Carlos A. Transformación de las ciudades latinoamericanas: ¿Impactos de la globalización? En: Revista EURE (Santiago), dic. 2002, Vol.28, no.85, p.5-10. ISSN 0250-7161.

FREDIANI, J. "Hacia la Definición de un Modelo de Crecimiento Urbano. Estudio de Caso: El Partido de La Plata". Octavo Encuentro Internacional Humboldt. Colón, 2006.

FREDIANI, J. "Las Nuevas Periferias en el Proceso de Expansión Urbana. El Caso del Partido de La Plata". En: Geograficando. Revista de Estudios Geográficos Año 5, N°5. pp. 103-125. ISSN 1850-1885. Depto. de Geografía. Universidad Nacional de La Plata, 2009.

FREDIANI, J. Las tierras vacantes al interior de un proceso de crecimiento urbano desarticulado y fragmentado. El caso del Gran La Plata. (2014). Depto. de Geografía. Universidad Nacional de La Plata.

FREDIANI, J.; RODRÍGUEZ TARDUCCI, R.; CORTIZO, D. 2012. "Valor Diferencial del Suelo Urbano y Localización de La Población en Áreas de Vulnerabilidad Territorial en el Partido de La Plata". XI INTI International Conference La Plata <http://inti.fahce.unlp.edu.ar/actas-2012/Frediani.odt/view?searchterm=None>

JARAMILLO, S. "El papel del mercado del suelo en la configuración de algunos rasgos socio-espaciales de las ciudades latinoamericanas" En: Territorios - Revista de Estudios Regionales y Urbanos N°2, Bogotá, 1999.

JARAMILLO, S. "La experiencia colombiana en la recuperación estatal de los incrementos del precio del suelo. La Contribución de Valorización y la Participación en Plusvalías." Instituto de Posgrado e Investigación Pontificia Universidad Católica de Chile. Linconl Institute of Land Policy, 2001.

LUNGO, Mario. Expansión urbana y regulación de la tierra en centroamérica antiguos problemas, nuevos desafíos. En: Mario Lungo, comp. Riesgos Urbanos. San Salvador, El Salvador. PNUD, OPAMSS, Istmo Editores, mayo 2002, pp. 29-44.

MERLINSKY, G. (2006). Vulnerabilidad social y riesgo ambiental, ¿Un plano invisible para las políticas públicas? Mundo Urbano, n° 28, Febrero. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2006/26-numero-28/189-1-vulnerabilidad-social-y-riesgo-ambiental-un-plano-invisible-para-las-politicas-publicas>

MIGNAQUI, I.; ARIAS, S. (2008). "Política Fundiaria y Desarrollo Urbano: Oportunidades y Amenazas para la Tierra Vacante en Buenos Aires". En: 2º Seminario Políticas Urbanas,

Gestión Territorial y Ambiental para el Desarrollo Local. IPUR - Facultad de Arquitectura y Urbanismo- UNNE. Resistencia, Chaco.

MONCLÚS, F. *Ciudad dispersa y ciudad compacta. Perspectivas urbanísticas sobre las ciudades mediterráneas*. Cicle de Conferències "Ecología Urbana". Centre Cultural la Mercè, Girona, 1997. En: D'Humanitats, 7, Pág.: 95-110. Ajuntament de Girona. Universitat de Girona, 1999.

MONCLÚS, J. *Suburbanización y nuevas periferias. Perspectivas geográfico-urbanísticas. La ciudad dispersa, suburbanización y nuevas periferias*. Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, 1997.

RUEDA, Salvador. *Modelos de Ordenación del territorio más sostenibles*. 2 de Abril de 2001, Zaragoza. <http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a009.html>